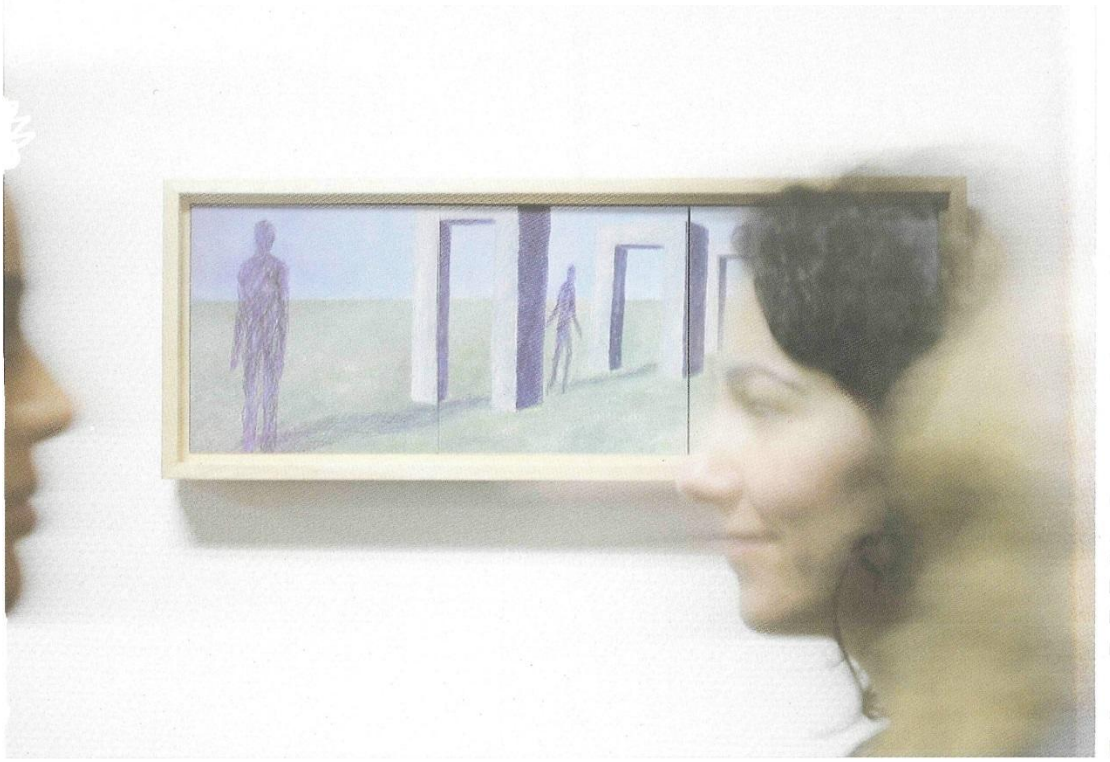
De Werkmaatschappij
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Review 0

Passend onderwijs

'Breng de professional in positie'



Gateway™ Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: 0.9 concept

Datum van oplevering aan SRO: 11 oktober 2013

Overheidsorganisatie: Ministerie van OCW / directie JOZ

SRO: Fons Dingelstad

Gateway™ Review data: 7 t/m 11 oktober 2013

Achtergrond

De Wet passend onderwijs wordt na lange en uitgebreide voorbereiding op 1 augustus 2014 ingevoerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft er uiteindelijk voor gekozen om niet het bestaande stelsel aan te passen, maar een nieuw stelsel in te voeren. Een nieuw stelsel met als belangrijkste kenmerk de verdergaande decentralisatie naar scholen, in combinatie met minder regeldruk.

Met inwerking treden van de Wet passend onderwijs op 1 augustus 2014 wordt de zorgplicht gedecentraliseerd. Dat betekent dat scholen er voor verantwoordelijk zijn om elk kind een goede onderwijsplek te bieden; op de eigen school, eventueel met extra ondersteuning in de klas, op een andere reguliere school in de regio of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ouders worden hierbij nauw betrokken. Om aan alle kinderen daadwerkelijk een goede onderwijsplek te kunnen bieden, vormen reguliere en speciale scholen samen regionale samenwerkingsverbanden. De scholen in het samenwerkingsverband maken afspraken over de ondersteuning aan leerlingen en de bekostiging daarvan.

Doelen van het programma

De directie Jeugd Onderwijs Zorg (JOZ) heeft als opdracht om voorwaarden te scheppen om de Wet passend onderwijs in Nederland te implementeren. Het is de bedoeling dat op 1 augustus 2014 de wettelijke stelselwijziging wordt ingevoerd, waarmee passend onderwijs wordt gerealiseerd.

De doelstelling van de Wet passend onderwijs is de realisatie van een efficiënt en effectief stelsel van passend onderwijs, dat naadloos past in het regulier primair en voortgezet onderwijs. Het nieuwe stelsel moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Kwaliteit: leerlingen krijgen zo goed mogelijk onderwijs;
- Toegankelijkheid: elk kind krijgt zoveel mogelijk passend onderwijs, dat in overleg met de ouders wordt gerealiseerd;
- Professionalisering: docenten zijn goed toegerust voor het omgaan met verschillen;
- Samenwerken: scholen werken samen met jeugdzorg en gemeente/provincie;
- Effectiviteit: doelmatige en transparante besteding van middelen.

Drijfveren voor het programma

Het implementeren van de Wet passend onderwijs is veelomvattend en complex. Daarom is gekozen om een apart programma in te richten en de verantwoordelijkheid hiervoor te beleggen bij de tijdelijke directie JOZ, om zo de implementatie beheerst en gecontroleerd te laten verlopen.

Huidige stand van zaken

Na de eerste Gateway Review (januari 2013) is de Tweede Kamer (TK) geïnformeerd middels een voortgangsrapportage. In juni 2013 is aan de hand van de monitor de TK wederom geïnformeerd over de voortgang. De portee van die rapportage was dat er inhoudelijk het nodige moet gebeuren, maar dat 'het' bestuurlijk staat. De samenwerkingsverbanden zijn druk bezig, maar nog niet allemaal klaar.

Er is een simulatiemodule ontwikkeld waarmee de inspectie het komend jaar de scholen afgaat met als doel: wat zijn scholen van plan en hoe past dit? Dit gebruikt zij tevens om praktijkgericht haar normenkader vast te stellen. Daarnaast is er een praktijktoets ontwikkeld waarmee ervaringsdeskundigen langs scholen gaan om te onderzoeken hoe de processen verlopen wanneer een ouder met een specifieke vraag komt.

Om eventueel nog tijdig bij te kunnen sturen in het proces en de kans op succesvolle implementatie te vergroten, vraagt de directeur JOZ een Gateway Review 0 (Strategie en bereik) aan met de volgende vragen.

Vraagstelling

Hoofdvraag

- Met alles wat in de planning staat, gaat het dan lukken om op 1 augustus 2014 te starten met passend onderwijs, zonder dat er brokken ontstaan dus dat er sprake is van een rustige overgang?

- Is de verwachting dat het stelsel op 1 augustus 2014 ver genoeg ontwikkeld is om zelfstandig verder te kunnen gaan?
  * wat is nodig om de doorontwikkeling zelf vorm te geven?
  * wat voor ondersteuning is er eventueel nog nodig vanuit OCW/JOZ?

Daarbij zijn de volgende deelvragen door de SRO als kader meegegeven:

Deelvraag 1: Is onze analyse van de huidige situatie juist? Klopt ons beeld van hoe het veld ervoor staat?

Deelvraag 2: Is het programma toereikend om de samenwerkingsverbanden voor te bereiden op een verantwoorde start?

Huidige status t.a.v. Gateway™ Reviews op programma

In januari 2013 heeft een eerste Gateway Review plaatsgevonden met als hoofdvraag: '*Gaan we met het gezamenlijke programma van OCW en haar partners realiseren dat passend onderwijs per 1 augustus 2014 gaat functioneren?*'

Uitvoering van de Gateway™ Review

Deze tweede Gateway Review 0 op het programma passend onderwijs is uitgevoerd van 7 t/m 11 oktober 2013 bij het ministerie van OCW te Den Haag.

Appendix A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Appendix B bevat de lijst van documenten die voor de review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het ReviewTeam dankt alle geïnterviewden voor hun openheid. Ieder van hen heeft ons op geheel eigen wijze inzage gegeven in zijn of haar mening ten aanzien van de vraagstelling. Dit heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip van de problematiek, waarmee het ReviewTeam uiteindelijk haar adviezen op een afgewogen wijze heeft kunnen wegen en formuleren.

Tenslotte dankt het ReviewTeam de medewerkers van OCW die deze Gateway op verschillende wijzen hebben gefaciliteerd. Zonder hun betrokkenheid was dit niet mogelijk geweest.

Gateway Delivery Confidence Assessment (conclusies)

Delivery Confidence uitspraak	**OranjeRood**

Het ReviewTeam is – op basis van de bevindingen in de Review – van oordeel dat een geslaagde implementatie van passend onderwijs per 1 augustus 2014 onzeker is. Er zijn op korte termijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om:

1. een succesvolle start per 1 augustus 2014 te waarborgen;
2. om de verdere doorontwikkeling en de implementatie van de beoogde vernieuwing daadwerkelijk vorm te geven.

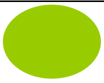
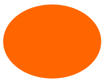
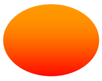
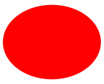
Het ReviewTeam heeft geconstateerd dat er ten opzichte van de vorige Review (januari 2013) progressie is gemaakt. Met de gedane aanbevelingen is JOZ voortvarend aan de slag gegaan. Dit wordt door alle partijen positief gewaardeerd. In lijn met de gedane aanbevelingen uit de vorige Gateway Review wordt de mening, dat de daadwerkelijke implementatie van passend onderwijs pas vanaf 1 augustus 2014 gaat plaatsvinden, breed gedeeld. Deze impliciete bijstelling van het ambitieniveau legt nog steeds een forse druk op alle partijen om de noodzakelijke voorbereidingen ook écht gerealiseerd te krijgen. Het valt het ReviewTeam op dat in te veel regio's het bestuurlijke traject nog steeds centraal staat terwijl het inhoudelijke traject fors onderbelicht blijft. Hierdoor zijn de professionals in en buiten het onderwijs (jeugdhulpverlening, leerlingenvervoer) nog lang niet op alle plaatsen in voldoende mate betrokken.

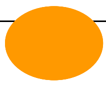
Het ReviewTeam heeft geconstateerd dat de invoering van passend onderwijs een complexe operatie is. Dit wordt nog versterkt door het ontbreken van een beleefde samenhangende aanpak zowel binnen het onderwijs als in combinatie met andere beleidsterreinen (o.a. jeugdzorg).

Passend onderwijs is een inhoudelijke verandering die gepaard gaat met het verruimen van de beleidsvrijheid op decentraal niveau en het verlaten van het medische model. Dit leidt niet alleen tot een andere verdeling van rol en verantwoordelijkheden, maar impliceert vooral een cultuurverandering met wijziging in attitude en gedrag bij *alle* actoren. Focus en stabiliteit in de komende jaren zijn hierbij cruciale randvoorwaarden om de beoogde effecten van passend onderwijs in de komende jaren te verzilveren.

Het ReviewTeam concludeert dan ook dat als niet op korte termijn in alle regio's de inhoudelijke verandering centraal komt te staan in de gesprekken – met daarin een dominante rol voor de professionals –, een geslaagde start van passend onderwijs met ingang van 1 augustus 2014 in gevaar komt.

De R.O.G-status van de Delivery Confidence uitspraak dient de volgende definities te gebruiken.

R.O.G	Criteria
	Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.



Samenvatting van aanbevelingen

Het ReviewTeam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

Ref. Nr.	**Aanbeveling**	**Kritiek/ Essentieel/ Aanbevolen**
1.	Stuur op en in samenhang op de realisatie van de doelen van passend onderwijs en zorgvernieuwing	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
2.	Maak een duidelijk onderscheid tussen de *bestuurlijke en organisatorische transitie* en de *inhoudelijke transformatie* en ga nú aan de slag met die transformatiefase	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
3.	Initieer middels een bottom-up aanpak het laten ontstaan van de ondersteuningsplannen	**Kritiek (Doe onmiddellijk)**
4.	Breng de besturing en de beheersing in lijn met de beoogde vernieuwing	**Essentieel (Doe binnenkort)**
5.	Waarborg het integrale karakter van passend onderwijs binnen de OCW organisatie	**Essentieel (Doe binnenkort)**

Kritiek (Doe onmiddellijk) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.

Essentieel (Doe binnenkort) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen.
[N.B. Het review team dient zo mogelijk de essentiële aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

Aanbevolen – Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

[N.B. Het review team dient zo mogelijk deze aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

Bevindingen en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de bevindingen en aanbevelingen in vijf hoofdcategorieën onderverdeeld. Deze categorieën zijn: (1) Samenhang, (2) Transitie en transformatie, (3) Betrokkenheid professionals, (4) Besturing en beheersing en (5) Afstemming binnen OCW.

Per hoofdcategorie worden de belangrijkste bevindingen beschreven, gevolgd door een aanbeveling en een aantal voorgestelde maatregelen passend bij die aanbeveling.

Hoofdcategorie 1: SAMENHANG

Inhoudelijke afstemming

Er wordt reeds gedurende een aantal jaren gewerkt aan de vernieuwing van passend onderwijs en jeugdzorg. In de vorige Gateway Review van januari jl. is geconstateerd dat synergie tussen deze twee interdepartementale trajecten noodzakelijk is en aandacht behoeft. Tijdens de gevoerde gesprekken tijdens deze Gateway Review blijkt dat hierin wel stappen zijn gezet, maar dat er onvoldoende sprake is van een échte doorbraak in deze onderlinge samenwerking. Dit uit zich onder meer in twee aparte programma's die ogenschijnlijk separaat opereren en voor het werkveld onvoldoende integraliteit uitstralen in lijn met de beoogde vernieuwingsdoelen.

Ook binnen OCW zijn verschillende programma's gericht op de vernieuwing van het funderend onderwijs. Passend onderwijs is één van deze programma's. Het ReviewTeam is van mening dat het naar de scholen niet in samenhang sturen op deze programma's onwenselijk is en niet past in de oorspronkelijke integrale vernieuwingsgedachte.

Veranderingsaanpak

De in gang gezette verandering heeft tot doel het regulier en speciaal onderwijs te laten samenwerken én meer beleids- en uitvoeringsvrijheid binnen de samenwerkingsverbanden te leggen. Deze verandering heeft ook een verschuiving in rol- en machtsverhoudingen tot gevolg.

Echter, de huidige veranderaanpak in verschillende regio's, heeft veel kenmerken van de traditionele cultuur en werkwijze waarbij een sequentiële, centraal gestuurde aanpak met een gepercipieerde autonomie van de deelnemende organisaties zichtbaar is. Maar ook het handelingsrepertoire vanuit het departement en de bestuurlijke partners is nog niet in lijn met de in gang gezette verandering. Dit alles staat dan ook op gespannen voet met de beoogde verandering, die wordt gekenmerkt door decentrale verantwoordelijkheden en toenemende horizontale afstemming en samenwerking. En dat terwijl de ervaring leert dat de kans op succes van een dergelijke verandering aanzienlijk groter is als de gekozen veranderingsaanpak aansluit bij de uitgangspunten en principes van de beoogde eindsituatie ('do what you preach').

Uit de Review komt naar voren dat de verandering in die regio's vorm wordt gegeven door sleutelpersonen die zélf de transformatie nog niet op alle fronten hebben doorleefd. Daarnaast blijkt dat een aantal cruciale posities binnen sommige samenwerkingsverbanden is ingenomen door externen die werken aan een 'papieren' verandering zonder daarbij de essentiële spelers (zoals leerkrachten en ouders) in voldoende mate te betrekken. Hiermee wordt de échte vernieuwing niet verankerd en is er onvoldoende sprake van een lerend vermogen binnen de sector ('van belerend naar lerend'). Dit vergt wél rust, ruimte en beleidsreinheid voor het veld.

Op basis van de gesprekken heeft het ReviewTeam de indruk gekregen dat in nog te veel regio's wordt geacteerd vanuit traditionele machtsposities en dat het vorm en inhoud geven aan die maatschappelijke opdracht en de ultieme doelen van passend onderwijs hieraan ondergeschikt zijn.

Het ReviewTeam heeft geconstateerd dat nog niet alle partners in voldoende mate betrokken zijn en er nog geen eenduidig beeld is van de rolverdeling passend bij de vernieuwing. Daarnaast blijkt dat ook de wijze van samenwerken nog vaak gebaseerd is op oude ingesleten patronen die de ketensamenwerking in de weg staat. Dit wordt versterkt door het feit dat er weinig mobiliteit bij de partners is. De ervaring leert dat dit een beperking oplevert voor een snelle veranderslag.

Aanbeveling 1: Stuur op en in samenhang op de realisatie van de doelen van passend onderwijs en zorgvernieuwing

Om het sturen in en op samenhang verder vorm te geven en aan te sluiten bij de vernieuwing kunnen de volgende maatregelen behulpzaam zijn:

- Zorg voor inhoudelijke samenhang en afstemming tussen programma's van de verschillende beleidsdirecties binnen OCW én van de verschillende ministeries op dat vlak. Draag dit ook gezamenlijk en integraal uit.
- Overweeg om een onafhankelijke autoriteit – met voldoende uitstraling en charisma, vooral naar de professionals – te benoemen die de rol van boegbeeld kan vervullen om zo deze integrale vernieuwing van passend onderwijs en jeugdzorg daadwerkelijk *horizontaal* vorm te gaan geven.
- Expliciteer de kenmerken en werkwijze van het verandertraject: vakmanschap, gelijkwaardig partnership, vertrouwen, openheid, wederzijds respect, gestuurd door waarden, netwerken, rolvastheid, etc. ('van wij/zij naar gemeenschappelijk winnen').
- Zet de professional mee aan het stuur. En zorg tevens dat in de initiële opleidingen 1). voldoende praktijkervaring wordt ingebracht én 2). expliciet aandacht wordt besteed aan de integrale verandering van jeugdzorg en onderwijs. Opdat hiermee de aankomende leerkrachten in voldoende mate zijn geëquipeerd voor hun taken.
- Investeer in het vergroten van het gemeenschappelijk verandervermogen van de dominante actoren ('van autoritair en autonoom naar autoriteit en gezamenlijk'). Hierbij kunnen de voorlopers vanuit de praktijk van alledag een prominente rol krijgen.

- Creëer een virtuele pool van ervaringsdeskundigen en professionals uit het veld. Om zo ook maximaal gebruik te maken van elkaars kracht én de opgedane kennis te behouden voor de sectoren. Dit bevordert tevens de verankering van de vernieuwing.
- Zorg voor een aanpak waarin sleutelfiguren worden (h)erkend en deze een bijdrage kunnen leveren aan de doorontwikkeling van passend onderwijs.

Hoofdcategorie 2: TRANSITIE EN TRANSFORMATIE

Het ReviewTeam heeft geconstateerd dat op veel plaatsen de nadruk nog steeds ligt op het bestuurlijke en organisatorische vlak, waardoor de inhoudelijke aspecten van de vernieuwing tot op heden onderbelicht zijn gebleven. Dit lijkt op zich logisch aangezien op 1 november 2013 het samen-werkingsverband als rechtspersoon statutair geregeld moet zijn. Dit blijkt wel consequenties te hebben voor het te bereiken ambitieniveau op 1 augustus 2014. Met de inhoudelijke randvoorwaarden zoals het schoolprofiel en het ondersteuningsplan moet in veel gevallen nog worden gestart. Gezien het krappe tijdpad zal dit in veel gevallen bestaan uit het handhaven van de huidige status quo. Mede op basis van de vorige Gateway Review én de sindsdien geconstateerde voortgang, blijkt het ambitieniveau voor augustus 2014 dus impliciet te zijn bijgesteld. Echter, de Wet passend onderwijs vraagt onder meer een andere vorm van indicatiestelling waarbij decentraal (op leerling niveau) bepaald moet worden welke ondersteuning noodzakelijk is. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid bij de school waar de leerling is/wordt aangemeld.

In de gesprekken wordt meerdere malen gewezen op het feit dat snel duidelijkheid moet komen over een aantal randvoorwaarden (denk aan: belastingcomponent/BTW, verdeelsleutel van de financiering, stagevergoeding, leerling vervoer, schoolmaatschappelijk werk, AMvB en KB's, etc.) wil de deadline gehaald kunnen worden.

De gehanteerde sequentiële aanpak en de nadruk op de bestuurlijke en organisatorische aspecten lijkt er tevens toe te hebben geleid dat de essentiële spelers – de professionals (schoolleiders, leerkrachten, docenten) – nog onvoldoende zijn betrokken.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er qua aandacht een nadrukkelijke knip wordt gemaakt tussen de bestuurlijke transitie en de inhoudelijke transformatie. Hetgeen aansluit bij de door VWS gehanteerde terminologie. De transitie bestaat vooral uit het creëren van de bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden. Terwijl in de transformatie de inhoud centraal staat. Ondanks het feit dat het om twee fasen gaat, zou er wel degelijk sprake moeten zijn van een onderlinge wisselwerking. Op 1 augustus 2014 moet de transitie zijn voltooid. De inhoudelijke transformatie lijkt bij een groot aantal samenwerkingsverbanden niet of nauwelijks te zijn gestart terwijl nog veel inhoudelijk werk moet worden verricht.

Tenslotte heeft het ReviewTeam de indruk dat bij veel samenwerkings-verbanden de noodzakelijke urgentie om te starten met die daadwerkelijke inhoudelijke vormgeving van passend onderwijs ontbreekt.

Aanbeveling 2: Maak een duidelijk onderscheid tussen de *bestuurlijke* en *organisatorische transitie* en de *inhoudelijke transformatie* en ga nú aan de slag met die transformatiefase

Om dit gerealiseerd te krijgen kunnen de volgende maatregelen behulpzaam zijn:

- Maak een duidelijk onderscheid tussen deze twee fasen en markeer deze.
- Start conform de voorgestelde veranderaanpak (zie aanbeveling 1) parallel aan de bestuurlijke transitie met de inhoudelijke transformatiefase, doch uiterlijk 2 november a.s. Dit omvat nadrukkelijk meer dan samen- en vaststellen van de zorgplannen en ondersteuningsprofielen. Maar dus ook zaken zoals de noodzakelijke professionalisering van opleiding en bijscholing, de afstemming met VWS, etc.
- Vier materieel de afronding van de transitiefase op 1 augustus 2014.
- Los overstijgende issues zoals belastingcomponent/BTW, verdeelsleutel van de financiering, stagevergoeding, leerling vervoer, schoolmaatschappelijk werk, AMvB en KB's centraal op.

Hoofdcategorie 3: BETROKKENHEID PROFESSIONALS

Zoals al eerder aangegeven heeft het ReviewTeam geconstateerd dat tot op heden nog relatief weinig betrokkenheid is van de zijde van schoolleiders en docenten. De aandacht richt zich zelfs op dit moment vooral op de bestuurlijke vraagstukken. Meerdere malen is aangegeven dat het wenselijk en zelfs noodzakelijk is zo snel mogelijk te starten met de inhoudelijke discussie van het zorgaanbod. Vóór 1 mei 2014 moet het ondersteuningsplan gereed zijn. Om daar te komen moet er nog veel gebeuren.

Op basis van de signalen heeft het ReviewTeam zorgen over de niet beleefde urgentie daarvan bij de sleutelpersonen in meerdere regio's. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de beperkte betrokkenheid van de werkvloer maar is ook een gevolg van de latere besluitvorming over de Wet jeugdzorg en andere decentralisatieontwikkelingen relevant voor passend onderwijs.

Uit de gesprekken blijkt voorts dat het werken aan de juridische vormgeving van het samenwerkingsverband in veel gevallen nog niet leidt tot saamhorigheidsgevoel en partnership. De focus op bedrijfseconomische elementen en de consequenties voor individuele besturen en scholen is hierbij opvallend. Het valt het ReviewTeam op dat veel bestuurders nog weinig invulling geven aan de inhoudelijke kant van hun verantwoordelijkheid. Dit geeft een vertraging op de gewenste implementatie van passend onderwijs en heeft direct consequenties voor het op korte termijn te behalen ambitieniveau.

Het tot stand brengen van de ondersteuningsplannen is op zich al een complex vraagstuk. Daarbij helpt de bestuurlijke drukte en de late start van de inhoudelijke discussie niet.

Daarnaast heeft het ReviewTeam geconstateerd dat slechts een deel van de ouders in beeld is, namelijk ouders van kinderen met een zorgvraag. Ouders

van kinderen zonder zorgvraag zijn niet betrokken of hebben een angst dat hun kind een mindere kwaliteit onderwijs krijgen.

Overigens blijkt niet bij alle betrokken partijen een eenduidig beeld te bestaan over de consequenties van passend onderwijs en de daaraan gekoppelde verwachtingen op schoolniveau (‘straks tien autistische leerlingen in mijn klas’).

Uit de gesprekken blijkt dat de verder gevorderde samenwerkingsverbanden wél de grote betrokkenheid van schoolleiders en leerkrachten laten zien. Hierdoor ontstaat van zelf de noodzakelijke wisselwerking tussen het bestuurlijke en het inhoudelijke traject. Dit vormt een prima basis voor het realiseren van de doelen van passend onderwijs en jeugdzorg.

Aanbeveling 3: Initieer middels een bottom-up aanpak het laten ontstaan van de ondersteuningsplannen

Om dit gerealiseerd te krijgen kunnen de volgende maatregelen behulpzaam zijn:

- Accepteer en communiceer, gegeven de bestaande situatie, het bijgestelde ambitieniveau.
- Bevorder dat zo snel mogelijk bij alle betrokkenen een eenduidig beeld ontstaat. Maak hierbij gebruik van een moderne multimediale benadering.
- Versterk de stimulering – middels bijvoorbeeld regionale bijeenkomsten met alle ketenpartners – om de opgedane ervaringen onderling uit te uitwisselen. Houd hierbij rekening dat het kopiëren zonder rekening te houden met de context onvoldoende effect heeft.
- Creëer een klimaat waarin het opdoen van ervaring verder wordt gestimuleerd.
- Spreek de besturen aan op hun *inhoudelijke* verantwoordelijkheid in hun veranderde rol. Laat zo snel mogelijk de schoolleiders en de leerkrachten met de relevante partners, in en buiten het onderwijs, de discussie starten om het ondersteuningsplan vorm en inhoud te geven. Zodat ervaringen worden opgedaan en de doorleving van de consequenties van passend onderwijs en jeugdzorg daadwerkelijk plaatsvindt. Benadruk hierbij de beleidsruimte die samenwerkingsverbanden hebben.

Hoofdcategorie 4: BESTURING EN BEHEERSING

Met de introductie van de Wet passend onderwijs en de veranderingen bij jeugdzorg en AWBZ zal een grotere verantwoordelijkheid op decentraal niveau gaan ontstaan. Voor het funderend onderwijs betekent dit dat zij een zorgplicht krijgt voor leerlingen die additionele ondersteuning behoeven. Hierbij moeten afspraken worden gemaakt over wat binnen de muren van de school en/of samenwerkingsverband moet plaatsvinden dan wel additioneel door andere partners geleverd moet worden. Dit impliceert een keten-/netwerkgerichte aanpak, waarbij partnership, vertrouwen en transparantie belangrijke kenmerken zijn.

Uit de meeste gesprekken komt verder naar voren dat er beleidsmatig sprake is van ogenschijnlijk tegengestelde eisen. Dit betreft zowel het onderwijs-domein als de zorg. Hierbij kan gedacht worden aan de kwantitatieve benadering (gemiddelde cito-scores) versus kwalitatieve benadering (maatschappelijke functie), de economische versus kindgerichte benadering, de MBO-entreetoetsen etc. Daarnaast ervaart het veld een toenemende controle en verantwoordingsdruk. Het is de vraag of dit in lijn is met de vergroting van de handelingsvrijheid van het veld.

Bovendien worden de gebruikte prestatie-indicatoren niet als passend ervaren, horend binnen de vernieuwing. Dit alles heeft tot gevolg dat veel veranderingen in de kiem worden gesmoord. Dit wordt nog versterkt door een gebrek aan (politieke) koersvastheid. Geconstateerd is dat de evaluatie-commissie vanaf 1 januari a.s. haar huidige taken moet overdragen aan NRO. Er is zorg dat als gevolg hiervan alleen evaluaties worden uitgevoerd, maar de adviestaak vervalt. Dit kan ertoe leiden dat het lerend vermogen afneemt en bepaalde preventieve werking verloren gaat.

Tevens ontstaat hiermee het risico dat evaluaties verworden tot verantwoordingsinstrumenten. En dat terwijl in de context van deze verandering het leren van elkaar en gedeeld partnership belangrijke elementen zijn.

Vastgesteld is dat de inspectie in deze fase voor een andere rolinvulling kiest. Op dit moment wordt middels praktijkervaring gefaseerd – via een procesmatige aanpak – een normenkader ontwikkeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat over het algemeen deze aanpak wordt gewaardeerd, maar dat het bestuurlijke traject de overall aandacht grotendeels opslokt. Hiermee lijkt het onderwijskundige aspect sluitpost te zijn waarmee de professional – die de daadwerkelijke verandering moet vormgeven – nog onvoldoende aan bod komt.

Aanbeveling 4: Breng de besturing en de beheersing in lijn met de beoogde vernieuwing

Om dit gerealiseerd te krijgen kunnen de volgende maatregelen behulpzaam zijn:

- Initieer en faciliteer het proces opdat decentraal duidelijkheid ontstaat over de concretisering en de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders van samenwerkingsverbanden, schoolbestuurders, schoolleiders, docenten, ouders, en andere ketenpartners passend binnen het nieuwe besturingsmodel. Kies daarbij voor een pragmatische en context gebonden insteek. Creëer daarbij voldoende bestuurlijke ruimte om die nieuwe werkwijze en rolverdeling te laten ontwikkelen en te optimaliseren.
- Zorg op alle niveaus voor voldoende focus en koersvastheid en spreek elkaar daar op aan. Want de ervaring leert dat een verandering van houding, gedrag en cultuur (kernwaarden) minstens drie tot vijf jaar kost. Gun jezelf die tijd.
- Continueer de veranderende rol van de inspectie de komende jaren om zodoende een passend en gedragen normenkader te ontwikkelen. Opdat ook hier geen tegenstrijdige prikkels worden afgegeven.
- Zorg voor een passende balans tussen kwalitatieve en kwantitatieve aspecten in de verantwoording. Elimineer daarmee de ogenschijnlijke tegenstrijdigheden.
- Organiseer voldoende reflectiemomenten en entameer tegenspraak.
- Waarborg dat binnen het nieuwe stelsel het structureel evalueren en adviseren volgens de keten- en netwerkmethode een onontbeerlijke randvoorwaarde is.

Hoofdcategorie 5: AFSTEMMING BINNEN OCW

Uit de interviews blijkt dat er veel waardering bestaat voor inzet, betrokkenheid en deskundigheid van de directie JOZ. De gekozen aanpak om meer in gesprek te gaan met het veld wordt als positief ervaren. De wijze waarop met de resultaten van de vorige Gateway is omgegaan heeft bijgedragen aan dit positieve gevoel.

Toch ontbreekt het bij vertegenwoordigers van het veld aan duidelijkheid op onderdelen. Dit wordt mede veroorzaakt door een versnipperd beleid vanuit verschillende OCW directies. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat er nog steeds sprake is van een verkokerde organisatie met veel verschillende hokjes (LWOO-pro, hoogbegaafden beleid, leraren aan zet-/, opbrengstgericht leren, etc.). Voor het veld is de onderlinge samenhang niet altijd even duidelijk hetgeen als een stapeling wordt ervaren. Dit leidt tot weerstand (‘weer wat nieuws’) waardoor de energie en het enthousiasme om hier écht mee aan de slag te gaan, verdwijnt. Dit wordt nog verder versterkt doordat de VWS activiteiten naar het veld niet synchroon lopen.

Hoewel velen positief zijn over de veranderende rol van de directie JOZ heeft het ReviewTeam geconstateerd dat deze aanpak op aspecten op gespannen voet staat met de beoogde verruimde vrijheid in het onderwijsveld. OCW wordt nog te veel gepositioneerd in de verticale top-down rol in plaats van in een gelijkwaardige positie in het ketennetwerk. Waarmee het risico bestaat

dat de verantwoordelijkheid onvoldoende wordt gelegd en genomen waar die in het nieuwe stelsel hoort.

Het ReviewTeam is van mening dat er voor OCW in het nieuwe stelsel een steeds belangrijkere rol is weggelegd in het creëren van randvoorwaarden en het vervullen van een faciliterende rol opdat ketenpartners zo hun eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen. Het ReviewTeam heeft geconstateerd dat de invulling van de nieuwe rol van OCW een zoektocht is wat mede wordt veroorzaakt door de nieuwe rolverhoudingen binnen het veld en de publicitaire gevoeligheid van het onderwerp.

Aanbeveling 5: Waarborg het integrale karakter van passend onderwijs binnen de OCW organisatie.

Om dit gerealiseerd te krijgen kunnen de volgende maatregelen behulpzaam zijn:

- Zet accountmanagement sterker in opdat daarmee de integraliteit van de OCW organisatie naar het veld verder wordt bevorderd én op eenduidige wijze de informatie van het veld terugvloeit naar de OCW organisatie (halen én brengen).
- Naast PO en VO specifieke activiteiten vinden er in toenemende mate sector- en domein overstijgende activiteiten plaats. Daarmee lijkt het verstandig om een functionele en organisatorische triade te creëren om zo de integraliteit zowel naar buiten als naar binnen te borgen. Doorvertaling naar de juiste competenties en attitude voor de OCW collega's is daarbij onontbeerlijk.
- Wees duidelijk(er) over de rol die je als OCW hebt en maak ook expliciet over wat je *niet* meer doet. Opereer meer met countervailing power.
- Stuur meer op integrale teams en noodzakelijke samenwerking vanuit OCW en VWS.

De volgende Gateway™ Review

Het ReviewTeam acht het wenselijk c.q. te verwachten in de periode mei/juni 2014 een volgende Review uit te voeren.

APPENDIX A

Doelen Gateway™ Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de OGC Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het ReviewTeam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:
- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma’s en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

APPENDIX B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de review zijn geraadpleegd.

- Leeswijzer
- Actoren in passend onderwijs

Beleid

- Implementatieplan 2013/2014 (waar staan we nu, wat is het programma komend jaar)
  - Plan tussentijdse groei
  - Escalatiemogelijkheden
- Voortgangsrapportage aan EK/TK februari 2013 + documenten
- Voortgangsrapportages aan TK juni 2013
- Rapport Algemene Rekenkamer 'Kunnen basisscholen passend onderwijs aan' – juli 2013

Lwoo/pro

- Hoofdlijnenbrief lwoo/pro
- Reactie op schriftelijk overleg lwoo/pro

Wetgeving

- Wet passend onderwijs
- Memorie van Toelichting
- Nota n.a.v. verslag EK 1
- Nota n.a.v. verslag EK 2
- Planning regelgeving

Samenwerkingsverbanden

- Uitslagen monitor mei 2013
- Beelden per samenwerkingsverband po en vo
- Lijstjes 'actie en volgen' per samenwerkingsverband po en vo
- Wie, wat, waar document (onderzoeken per samenwerkingsverband)
- Plaatjes pioniers
- Resultaten van de praktijktoets bij de samenwerkingsverbanden
- Beschikkingen pioniers
- Instrumenten pioniers (bijv. toolkit ouders), op www.passendonderwijs.nl
- Cluster 1 en 2: communicatie aan samenwerkingsverbanden

Leraren en ouders

- Verslagen focusgroepen leraren
- Plan leraren/ouders
- Brief medezeggenschapsraden
- Informatiegids voor ouders - Steunpunt Medezeggenschap

Activiteiten partners

- Jaarplanning OCW en partners
- Plan van aanpak Steunpunt Medezeggenschap
- DUO: programmaplan
- DUO: addendum programmaplan
- DUO: externe review
- DUO: inventarisatie indicatoren voor beleidsinformatie passend onderwijs
- Plan + inhoud praktijktoets

Evaluatie

- Evaluatiekader ECPO

Toezicht

- Toezichtkader
- Simulatieonderzoek inspectie

Communicatie & informatie

- www.passendonderwijs.nl
- Laatste nieuwsbrief passend onderwijs september 2013
- Informatieplan
- Beleidsinformatie vanuit DUO

Organisatie

- Houtskoolschets + taken OCW organisatie na 1/8/2014
- Geannoteerde agenda najaar 2013 voor accountmanagers
- Acties naar aanleiding van de Gateway in januari 2013 (doelstellingen, rol accountmanager)
- Verslagen meest recente bestuurlijke overleggen 2013 (sectororganisaties en VNG/VWS)
- Overzicht vragen en antwoorden

Simulaties

- Resultaten van de simulatieonderzoeken bij de pioniers